



TITLE:

地方財政調整制度をめぐる代表的  
論者間の論争とその現代的意義  
—民主主義的地方財政調整制度の  
確立への一つの試みによせて—

AUTHOR(S):

李, 昌均

---

CITATION:

李, 昌均. 地方財政調整制度をめぐる代表的論者間の論争とその現代的  
意義—民主主義的地方財政調整制度の確立への一つの試みによせて—.  
経済論叢 1992, 149(4-5-6): 59-81

ISSUE DATE:

1992-04

URL:

<https://doi.org/10.14989/44829>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 149 卷 第 4・5・6 号

## 哀 辞

故 静田均名誉教授遺影および略歴

内発的發展と国民經濟……………池 上 惇 1

国際的展望の中で見た日本のメーカーと

サプライヤーとの関係……………浅 沼 萬 里 18

地方財政調整制度をめぐる代表的論者間の

論争とその現代的意義……………李 昌 均 59

多属性効用分析における部分情報下の

スケール定数の決定……………朴 時 炫 82

総合商社の鉄鉱石商権と競争……………田 中 彰 107

住友金属工業の第2次合理化設備投資と

新しい生産体制の成立……………張 紹 喆 125

加工型畜産と飼料メーカーの展開……………村 上 良 一 145

GMの「戦略的再編計画」の展開過程……………平 野 健 160

## 追 憶 文

静田均先生を偲びて……………岡 田 賢 一 183

静田均先生の思い出……………高 橋 哲 雄 187

平成 4 年 4・5・6 月

京都大學經濟學會

## 地方財政調整制度をめぐる代表的論者間の 論争とその現代的意義

——民主主義的地方財政調整制度の確立への一つの試みによせて——

李 昌 均

### I は じ め に

日本における地方財政調整制度は、昭和6年当時内務省事務官であった永安百治氏が最初にこの制度の導入を提唱し、同年同じ内務省事務官であった三好重夫氏も導入を提唱した。このようにまず官界から導入論が台頭したが、それから学界においても当時京都大学教授であった汐見三郎氏や当時大阪商科大学経済研究所教授であった藤谷謙二氏をはじめ、多くの論者が様々な形でこの制度の導入を主張した<sup>1)</sup>。

このような官界・学界におけるこの制度の主張および活発な研究の影響を受け、昭和9年第65議会においてこの制度に対する法律案が初めて議会に提出され、また昭和10年第67議会においても法律案が再び提出され活発な論議が行われるなどの経過を経て、昭和11年第69議会において日本最初の地方財政調整制度である「臨時町村財政補給金」が成立するに至った<sup>2)</sup>。

1) 拙稿「地方財政調整制度の成立過程における論者の見解とその帰結—地方財政調整制度の中央集権的性格に関する一考察—(1)(2)」都市問題，1993年1月号，1993年2月号。当時の代表的論者の永安百治氏，三好重夫氏，汐見三郎氏，藤谷謙二氏の4人の見解を考察し，そこから中央集権強化のために中央集権的制度として中央集権的地方財政調整制度を主張した「永安説」を見出し，そしてその「永安説」が「臨時町村財政補給金」の成立において絶対的な影響を与えることによって，日本地方財政調整制度は中央集権的制度として成立したということを明らかにした。

2) 拙稿「地方分権論の挫折と中央集権的地方財政調整制度の成立—議会における地方財政調整制度をめぐる論議を中心に—」『財政学研究』第18号，1993年掲載確定。議会において，地方分権論が挫折し中央集権的地方財政調整制度が成立してゆく過程を明らかにした。

以上のような成立過程を経る間に、当時の代表的論者の間において、激しい諸論争が行われた。つまり、地方財政調整制度を中央集権強化の制度として取り上げた永安百治氏と、地方財政を支え、地方自治を発展させる制度として取り上げた論者との間に、この制度の本質をめぐる激しい論争が行われた。昭和8年永安百治氏と汐見三郎氏との論争、そして永安百治氏と藤谷謙二氏との論争はその代表的なものである。

これらの論争は様々な面で地方財政調整制度の本来あるべき姿を提示した極めて重要な論議であり、その後の議会におけるこの制度の成立をめぐる論議の中心をなすなど、今日に至るまでのこの制度に対する諸論議の原点あるいは論点の基本をなす窮めて貴重な性格をもつ、初めての論争であった。しかしながら、その当時の代表的論者の論争に対しては、今日までの地方財政の数多くの研究の中で、一度も指摘されていなかったことには驚くべきことである。

したがって本稿は、これらの論争を初めて考察し、これらの論争の現代的意義を見出すことを目的とする。つまり本稿は、これらの論争の中のどのような見解が今日においても衰えることなく基本的思想として作用しているのか。そしてその結果が今日においてどんな形で現れているのかを批判的に明らかにする。同時に、これらの論者の中の、当時は制度化されず、今日でもほとんど制度化されていない優れた見解を、今日のような中央集権的地方財政調整制度を根本的に立て直し、民主主義的地方財政調整制度を確立するための一つの手がかりとして提示したい。

## II 永安百治と汐見三郎との論争

### 1. 永安・汐見論争の概要

両者における論争を考察する前に、両者の見解の特徴を明確にしておこう<sup>8)</sup>。

8) 拙稿「地方財政調整制度の成立過程における論者の見解とその帰結—地方財政調整制度の中央集権的性格に関する一考察(1)(2)」。

まず、当時内務省事務官であり、「内務省案」を立案した永安氏の見解の特徴は、第1に、中央集権の強化の必要性を強調し、その中央集権化の手段として中央集権的地方財政調整制度を主張したこと。第2に、地方財政を救済するためには交付金制度が唯一の方法であるという「交付金単一論」を主張したこと。第3に、交付金の使途を地方税の軽減に限定し、地方財政の監督の徹底を主張したことである。

次に、当時京都大学教授であり、地方財政の統計的実証分析において先駆的業績を残した汐見氏の見解の特徴は、第1に、交付金制度を地方自治の中で活かし、漸進的に地方自治を発展させるための制度としての地方財政調整制度を主張したこと。第2に、地方財政救済の根本策は行政区域の変更であって、交付金制度をこれらと共に応急的に併用すべきであるという「交付金併用論」を主張したこと。第3に、交付金の使途を永安氏と同じく、地方税軽減に限定したことである。

このような見解を持っている永安氏と汐見氏との間における地方財政調整制度の本質をめぐる論争は、汐見氏が「内務省案」をみて、いくつかの点を指摘したことに始まる。

まず汐見氏が「地方財政の改革」（経済論叢36巻1号、昭和8年）の中で、内務省案をみて、「地方財政調整交付金はわが国における地方税負担の不均衡を軽減する案としては巧妙なる方策である。」<sup>4)</sup> といいながらも、次の4点を指摘した。それは、第1に、地方財政調整交付金採用の動機、第2に、国費地方費の負担区分と使途の問題、第3に、交付金最高限の決定の問題とそれに伴う調整機構の設置の問題、第4に、国家財政及び地方財政の組織全体と地方財政調整交付金との関係の問題である。

これに対し、永安氏は「地方財政調整交付金制度に就いて」（自治研究9巻2号、昭和8年）の中で、「私は最もこの疑問に答えるに適當なる者とする

4) 汐見三郎「地方財政の改革」経済論叢36巻1号、昭和8年、253ページ。

わけではないが、初より本制度の立案に当たっている関係上、所見を述べる<sup>5)</sup>」と、汐見氏の見解に強く反論した。この永安氏の反論に対し、汐見氏は再び「地方財政調整交付金を批判す」（経済論叢、36巻3号、昭和8年）の中で、第1を除いた第2、第3、第4の問題については、永安事務官の反論があったにもかかわらず、私は固く自税を維持したい<sup>6)</sup>再反論し永安氏も反論繰り返した。以下、各論点を検討しながら筆者の評価を加えることによって、この論争の現代的意義を取り上げてみよう。

第1の論点は、地方財政調整交付金を採用する動機である。

まず汐見氏がこの制度の採用の動機を、「最近の国税の改正、例えば地租の課税標準に土地賃貸価格を採用し、第3種所得税の免税点を引き上げたような改革が田舎の付加税収入を減じ、田舎の地方財政を苦しめたので、これを是正するために交付金を採用しようとしている。」<sup>7)</sup>と、国税改正と交付金提唱とを関連させて解釈している。

汐見氏のこのような見解について、永安氏は、これは汐見氏の推測に過ぎない。またその推測は全く何かの誤解に基づくものであると述べながら、地方財政調整交付金制度の必要は、昭和6年当時における我々同人一致の意見であって、「地方財政調整交付金」なる名称は実は私の命名したものであって、汐見氏が推測しているような考えを懷いたことはない<sup>8)</sup>と反論している。

この永安氏の反論について汐見氏は、私が誤解した様子であるから、これを撤回して置く」と誤解を認めながら、「最近の国税改革が田舎の人を苦しめたのを交付金が救うというのでなく、国税改革でまだ充分田舎の人の負担を軽く出来なかったのを、交付金が一層軽くすることとなるのである。」<sup>9)</sup>と、自分の誤解を整理している。

5) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」自治研究9巻2号、昭和8年、35ページ。

6) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」経済論叢36巻3号、昭和8年、55ページ。

7) 汐見三郎「地方財政の改革」234ページ。

8) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」自治研究9巻2号、昭和8年、36ページ。

9) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」経済論叢36巻3号、昭和8年、54ページ。

確かに、これは汐見氏の誤解であった。なぜなら時期的にみても、昭和7年の国税改正の以前に、すでに永安氏は昭和6年に交付金制度を主張し、発表したからである。

## 2. 「交付金単一論」の始末——中央集権化の促進——

第2の論点は、国費地方費の負担区分と使途の問題である。

まず汐見氏は、交付金制度の目的は過重な地方税の負担を軽減するに存している。しかし少額の交付金を受けても一方は国家よりの委任事務が逐年増加し、更に地方団体が経費を浪費する傾向にある。つまり義務教育費国庫負担金を多額に受け取っている町村が不急の事業を起こして戸数割を増し、しかも尋常小学校教員の俸給を払わなかったりする実例があると指摘し<sup>10)</sup>、第1に、国費地方費の負担区分を是正すると同時に、第2に、交付金の使途を限定するという根本的な方策を講ずる必要があると指摘している。

このような汐見氏の主張に対し、永安氏は、まず第1の国費地方費の負担区分の反論についてはこう言う。「今日における地方財政中最も重要なものは、財力の貧弱なる地方団体の財政緩和であって、この問題は、国費地方費の負担区分の是正では効果乏しく、従って地方財政の欠陥を排除し、是正するには、地方団体の特異性に立脚して、地方団体の財力の懸隔に基づく地方負担の不均衡を調整することに中心を置く地方財政調整交付金制度に、ほとんどその一切の解決を託することは至当である。」<sup>11)</sup>と。このように永安氏は、国費地方費の負担区分の是正を反対し、永安氏の見解の特徴に示されているように、「交付金単一論」を主張することによって、汐見氏の主張に反論している。

そして第2の使途指定の問題に対しては、「交付金の使途を限定しないことが、本制度の特徴であって、他の補助金奨励金等と趣を異にする所である。交付金の使途を限定すれば、調整交付金の本質と全く相容れないのである。交付

10) 汐見三郎「地方財政の改革」234-235ページ。

11) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」38ページ。

金の使途を限定するならば、現行の各種補助金の類と選ぶ所なく、しかも財政調整目的を達し得ないのであるから、交付金の使途は自治団体に一任すべきである。」<sup>12)</sup>と反論している。

このような永安氏の反論に対し、汐見氏は再び次のように反論している。「私の意味は地方費の整理を充分に行い、さらにその上、地方団体が普通の税入では負担し切れず制限外課税を行い戸数割を増収している場合に、これら租税負担を財政調整交付金で軽減せよというのである。なぜなら地方財政調整交付金制度の目的は地方税の軽減にあるからである。しかし交付金の使途を制限せず、そして地方費の整理を行われない、というような立前から交付金制度が出発すれば、交付金は右から左へと不急事業に当てる。そして制限外課税及び高額の戸数割は依然として徴収する現象が行われれば自力更生は何処に求めることができない。」<sup>13)</sup>と、国費地方費の負担区分の是正による地方費整理と使途を地方税軽減に限定することを強く主張している。

要するに、汐見氏は、まず国費地方費の負担区分の是正によって地方費を整理し、それによって地方税負担を軽減する。さらに、義務教育費国庫負担金のような諸弊害を防ぐためには交付金の使途を明確に地方税負担の軽減に限定し、より地方税負担を軽減することによって地方の自力更生を図るという立場である。

しかし汐見氏のこの使途指定の意味は、今日のような国家政策の誘導あるいは地方財政統制のための紐付きの補助金としての使途指定ではなく、当時の地方自治の未成熟段階を認識し、国費地方費の負担区分の是正に交付金制度を併用して負担をより軽減することによって、とりあえず地方財政の自力をり漸進的に地方自治を発展させてゆくという意味において使途を制限しているのである。

これに対し永安氏は、もっぱら「交付金単一論」を主張しているから、国費

12) 同上、38-39ページ。

13) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」59-60ページ。



地方費の負担区分の是正などの諸方法に反対するのは当然の帰結であるが、しかし永安氏の交付金の使途についての考え方には次のように考察しなければならない点が残っている。

つまり、永安氏は別の論文「再び地方財政調整交付金制度に就いて」（自治研究 9 巻12号、昭和 8 年）の中で、「交付金の使途を限定しないことが本制度の特徴であるということを述べたのに対し、重ねて汐見博士から非難を受けたが、汐見博士の使途とは、減税を意味するものであることが二度目の論文によって明らかにせられたので、その意味ならば、別段意見の相違がないことをこの機会に附記して置く。」<sup>14)</sup> と述べている。また永安氏は別の論文「地方財政調整制度の本旨」（都市問題 2 巻 3 号、昭和10年）の中では、実際に「調整金は専ら過重なる税負担の軽減に充当せしむる。」<sup>15)</sup> と、明確に交付金の使途を地方税負担の軽減においている。

ということは、永安氏は使途の意味を間違えて把握していたようである。要するに、補助金のように特定事業を指定して交付するのが使途指定であって、「地方税負担の軽減」は使途指定ではないと考えたわけである。しかし、交付金の交付に対する具体的対象のない単に交付の目的、つまり「地域間財政力の調整」あるいは「財政窮乏の是正のための財政保障」などの目的下に、交付された交付金を地方団体が自由に使えるならばそれは使途指定ではないが、「地方税負担の軽減」というのは、交付に対する具体的対象であり、それ以外に、例えば施設の拡充あるいは住民のニーズに応ずる事業のためには充当してはいけないということになるから、「地方税負担の軽減」は確かに使途指定である。したがって、この使途制限に対する論争は、永安氏が使途の意味を間違えて把握した結果となり、両者の見解の特徴に示されているように、結局両者共に使途指定に帰着してしまうのである。

ところで、この論点に対する論争の現代的意義は大きい。2つの面で交付金

14) 永安百治「再び地方財政交付金制度に就いて」自治研究 9 巻12号、昭和 8 年、7 ページ。

15) 永安百治「地方財政調整制度の本旨」都市問題21巻 3 号、昭和10年、55ページ。

制度のあるべき姿を提示してくれる重要な面を見出すことができる。

まず一つは、交付金の使途を指定せず、地方自治団体に任せるのがあるべき姿であるということを明らかにしてくれた点である。これは成立当時には制度化されなかったが、後で制度化された。ということは、この制度の導入当初からこのような論争があったからこそ、今日の地方交付税が使途を指定していないところまで発展が可能であったと言えよう。とはいえ、今日の地方交付税が名目上には使途を指定していないけれども、実際的に交付金の財源において補助金との連動、地方債との連動、そして交付金の交付においても官僚の操作などによって、国による地方自治体の財政の誘導および統制の手段という交付金の「補助金化」の性格が高まっている。したがって、交付金が補助金とはその性質が根本的に異なるというこの論争からその重要性を改めて吟味し、交付金がまさに一般財源としてのその役割を果たすようにしない限りには、交付金の存在の根拠は喪失してしまうのである。

もう一つのより重要な現代的意義は、国費地方費の負担区分の是正などの「諸対策なき交付金拡充」という永安氏の見解が成立当時に制度化されて以来、今日にまでその枠組みを踏襲した結果は、中央集権化に帰着してしまうということが明らかになった。つまり、税源委譲、国費地方費の負担区分の是正などの根本的な地方財政の確立なくしては、地方財政は交付金と補助金の増加にたよるしか道はないのである。要するに、その結果は、今日のように交付金の急速な増加による依存財源のみが増加することになり、地方財政はその独立性を喪失して中央集権の統制を受けざるを得なくなるということをこの論争は優れて暗示していたのである。したがって、成立当時に制度化されず、まだ制度化されていない汐見氏の主張を今日改めて吟味し、国費地方費負担区分という一面においても大幅に是正しない限りは、今後においても交付金及び補助金の増加は必然的現象として予見され、地方財政の自主性はますます失われることになる。

3. 国と地方との対等な立場での調整機構の必要性——地方からの制御——

第3の論点は、交付金の最高限の決定の問題とそれに伴う調整機構の設置の問題である。

これに対し、まず汐見氏の主張を整理してみると次のようになる<sup>16)</sup>。まず第1に、交付金の財源たる収入変動及び交付金配分標準の変動に伴う交付金割当額の変動を如何に調和すべきか、例えば相続税、第2種所得税、資本利子税の収入が変動すると自ら交付金の金額が変動することとなる。更に配分標準たる人口数と貧弱の程度とに絶対的又は相対的变化があると、交付金の割当額を変更せねばならぬ。この場合如何にして図るべきかが問題となる。

第2に、義務教育費も最初は少額であったが後に大きくなったことを指摘し、交付金制度も一度採用すれば、将来交付金増加の要求が逐年強大となるのであるから、これを如何に処置すべきか、交付金制度を一度実施すれば地方団体はこれを当然の収入の如く考えることになるから、交付金に対する要求が逐年増加することを覚悟せねばならぬ。

第3に、交付金を極端に拡張することは結局は地方税制度を否認することとなるのであるから、交付金の総額をどの程度に止めるべきかという3点を指摘している。要するに、汐見氏の主張は、交付金制度に伴い上記の3点が起こりうるし、実際に起こった場合は、どう調節するかを明確に定めなければならないということである。

このような汐見氏の主張に対して、永安氏の反論は次のように整理することができる<sup>17)</sup>。第1については、交付金の財源たる収入の変動に応じて、交付金の総額が伸縮することは本案の特徴である。義務教育費国庫負担金のように、財政状況の如何を問わず、巨額に達する交付金の総額を固定することは、不況時における国家財政を圧迫するから不当であると反論している。

第2については、本制度においては、その総額は固定せず、国税の増減によ

16) 汐見三郎「地方財政の改革」235ページ。

17) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」40-41ページ。

り自然に調節されるのみならず、その財源を特定しているために、国家財政を圧迫することなきはもちろん、将来交付金の増加要求が起こっても、本制度の方針を維持する限りにおいては、問題はないと反論している。

第3については、交付金を地方税総額の一割程度に止むべきかどうかは、結局程度の問題であって、制度の根本に触れるものではないと反論している。要するに、永安氏は、交付金の総額を固定すれば国家財政を圧迫するから反対するが、それ以外のことは特に問題にはならないと反論している。

このように、交付金の総額は固定せず国税の増減により自然に調節されるという永安氏の反論に対し、汐見氏は、そんなに具合よく動くものであるかと反問しながら、地方財政調整交付金の財源である第2種所得税、資本利子税、相続税の3種の租税収入の変動を実際に考察することによって再び反論している。

表1 地方財政調整交付金財源の税の変動 (単位: 千円)

	第2種所得税	資本利子税	相続税
昭和1年	30,913	12,302	22,005
2年	29,816	15,494	36,969
3年	30,860	16,257	39,765
4年	30,487	16,242	27,806
5年	29,514	15,724	42,337
6年	27,330	14,835	23,988

(資料) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」経済論叢36巻3号

つまり、表1のように、第2種所得税と資本利子税とはあまり変動しないが、相続税の方面にはかなりの動揺がある。したがって、「財源たるこれらの国税収入額」と「地方財政が交付金を必要とする額」とが歩調を共にすれば自然に調節できるが、これらの国税収入が少なくなるにもかかわらず、交付金を要求する金額が大となった時には人為的に調節する必要が起こる<sup>18)</sup>。要するに、実際に交付金の変動することを指摘し、人為的調節の必要性を主張している。

この論点に対する論争は、交付金制度の目的である地方税負担の軽減が達成

18) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」60-61ページ。

されれば、他の問題は起こったとしても別に重要ではないという永安氏の見解と、交付金制度が応急的手段にすぎないけれども、一つの制度を実施するに当たっては、その制度から起こりうる諸問題までを把握し、それに対する対策までも考えなければならないという慎重な立場の汐見氏の見解との対立であるといえよう。

確かに、これは汐見氏の主張のように、一つの制度を導入するに当たっては様々の面で慎重に検討しなければならない。この論点に対する論争においても今日の地方財政調整制度を立て直す上で、窮めて重要な意味を与えてくれるのである。

それはまず一つは、交付金制度の実施に伴い、交付金増額の要求などの問題は起こりえるという汐見氏の主張ではなく、その問題を見放した永安氏の主張が採用されたわけであるが、結果的に汐見氏が指摘したとおり交付金増額の要求が実際に起こり大きな問題となって、その重要な意味が明らかになったのである。

もう一つは、より重要な現代的意義としては、以上のような諸問題が起こった場合、人為的調節の必要があるという汐見氏の指摘である。この主張も成立当時には反映されなかったが、この主張はその後で真価が発揮されたのである。つまり、これはすでにこの制度の成立過程で指摘されており、そしてこの問題が重要であったからこそ、日本で一番すぐれた地方財政調整制度であった平衡交付金のときには「地方財政調整委員会」という調整機構が設置され、国と地方が対等な立場で諸問題に対する協議が行うなどの地方自治の発展の経験を一度は味わうことができたのである。

しかしながら、「地方財政調整委員会」のような調整機構を廃止してしまった現在において、この論争に示されている重要な意味を改めて吟味される必要があるだろう。

要するに、平衡交付金制度から現行の地方交付税に改悪する際に、「地方財政調整委員会」という調整機構を廃止したのは、この委員会が中央集権化を妨

げる最大の障害となっていたからである。したがって、汐見氏の指摘のような地方からの制御装置がない限りには、地方財政調整制度を国の施策の遂行のために徐々に変質させ、ますます地方交付税を国が一方的に運用するようになるのである<sup>19)</sup>。

#### 4. 地方財政自主性確立への筋道

##### ——補助金の整理及び交付金と租税体系との調和——

第4の論点は、国家財政及び地方財政の組織全体と地方財政調整交付金との関係である。この論点に対しては汐見氏は次の2つを主張している<sup>20)</sup>。第1に、義務教育費国庫負担金も一種の交付金であるから地方財政調整交付金と統一することが先決問題であると主張している。つまり他の交付金例えば義務教育費国庫負担金はその独自の配分方法によって交付し、地方財政調整交付金はまた独特の方法により交付し、その間に何等の合理的関連がなければ財政を苦しめるのみである。同種の交付金を合理的に統一することが先決問題であると主張している。そして第2に、租税体系に対する交付金を租税体系に調和させるべきであると主張している。

これに対する永安氏の反論は、まず第1に対しては、「地方財政調整交付金は、他の補助金の類とは全くその目的を異にするにもかかわらず、これを同種のものと誤解したことから生じた主張である。各種の補助金の類は、いずれも、その特定の事業の目的を達成するために行うものであるから、用途を限定せざる交付金制度が出来ても、補助金の類には影響を及ぼさない。イギリスにおける一般国庫交付金制度創設の際の事例のように、各種の補助金の類を整理統一することは全然不適當とは思えないが、決して先決問題ではない。」<sup>21)</sup>と反論している。

19) 拙稿「地方財政統制手段としての地方交付税—交付税によるナショナル・マクシマム統制について—(2)」経済論叢147巻4・5・6号、66-70ページ参照。

20) 汐見三郎「地方財政の改革」236ページ。

21) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」42-43ページ。

そして第2については、要するにこれは観念論であると言いながら、現行租税体系及び利益原則ないし一般的補償の観念からみて、地方税として賦課することを相当と認めながら、税源として個々の地方団体に配分することが不可能又は不適当とするものを、一応国税として収入し、これを地方団体に交付することは決して不当ではない。むしろ地方団体のために、賦課しにくい地方税を国税として賦課することは、その点に関する限り一歩改善されたものといわなければならない。これら税種の選択が地方税として賦課を認めるべきにもかかわらずこれを認めないために存する担税力の余裕の補捉である<sup>22)</sup>と反論している。

これに対し汐見氏は再び次のように、第1の補助金との関係については、「昭和7年8月に示された「地方財政調整交付金制度要綱案」なるものには、義務教育費国庫負担金中特別市町村に対する交付金の内にも包含していたのではないか。このことは国家より地方団体へ交付する補助金も財政調整の目的を有するもののあることを暗示しているのである。また永安氏は交付金制度を支持することに熱心な余りに、交付金制度の配分方法の定め方において欠点がないと主張し、交付金制度の将来において国家財政と地方財政とに及ぼす影響については何等の心配ないと断定することは少し行き過ぎた議論である。」<sup>23)</sup>と反論している。

そして第2の交付金と租税体系との調和については、「国家財政及び地方財政の大なる組織を願望に運用していくのが私の目的であって、交付金制度はこの大目的の前においては一つの手段に過ぎないのである。これは日本の財政全体をまず眼中に置き全体と部分とを如何に調和すべきかを考え、条理よく通った制度を採用したいのである。地方財政調整交付金の制度を主張することと国税体系と地方税体系との関係を考慮することとは決して両立し得ない命題ではない。むしろ国税体系と地方税体系との調和を図るところに交付金制度の使命

22) 同上, 43-44ページ。

23) 汐見三郎「地方財政調整交付金を批判す」65ページ。

が存しているのである。』<sup>24)</sup>と反論している。つまり、交付金制度は、租税体系とにかけ離れた制度としてではなく、租税体系の全体の中での一つの制度であって、その租税体系全体と交付金制度が調和することによってはじめてその機能は発揮するということである。

結局、この論点に対する論争を端的に言えば、両者の基本的観念の差に基因する当然の帰結である。なぜなら両者の見解の特徴に示されているように、永安氏が交付金単一論を主張しているのに対して、汐見氏は交付金を過渡的の一つの手段として、諸対策との併用の中での租税体系との調和を主張しているからである。要するに、「交付金単一論」と「交付金併用論」との対立である。

この論争の現代的意義を成立当時の代表的論者の一人であった三好重夫氏の見解<sup>25)</sup>をかりて評価してみれば、やはり交付金制度は税制と併用して税制の欠陥を補完することによって、地方自治を活かす制度として行われるべきであるという面で、汐見氏の主張は極めて重要な意味を与えてくれるのである。というのは、現行の地方交付税が資本主義下の税制欠陥を補完し、まさに地方自治を活かす制度として作用しているよりも、補助金は補助金なりに、交付金は交付金なりに中央統制の一つの手段として作用しているからである。要するに、交付金は補助金と組み合わせられ地方財政統制を最大化する手段として作用している<sup>26)</sup>という現実を考える際には、この論争での汐見氏が主張しているように、今日の地方財政統制における両大柱の一つである補助金をできる限り整理

24) 同上、62ページ。

25) 三好氏の見解の特徴は、まず第一に、独立財源主義原則下に、地方財政調整制度をその原則を補強する役割として規定している。つまり、地方自治の発展を支えるための地方財政調整制度を主張していること。第二に、交付金制度を国費地方費の負担区分の是正と税制改革とに併用すべきであるという「交付金併用論」を主張していること。第三に、交付金を一般財源として地方自治団体の自由に任しており、さらに補助金を交付金の財源に包含することを主張していること。第四に、交付金の効果は、財源の再分配による地方財政の確立にあるとし、それで最初は調整金を主張したが、この面より優れた譲与税方式を含めている地方分与税を新たに主張していること。第五に、配分方式をより機械的に、より精密化し、官僚介入の可能性を排除して「交付金の補助金化」を防ぐべきであると主張していることである。拙稿「地方財政調整制度の成立過程における論者の見解とその帰結」参照。

26) 拙稿「地方財政統制手段としての地方交付税—交付税によるナショナル・マキシマム統制について(2)」経済論叢147巻4・5・6号。



し、交付金に合併するということは今日改めて窮めて重要な意味を与えてくれるのである。この補助金の整理は、地方財政の自主性を確立し中央集権から脱皮を図る重要な一つの筋道なのである。

### III 永安百治と藤谷謙二との論争

#### 1. 永安・藤谷論争の概要

両者の論争を考察する前に、その前提として当時大阪商科大学経済研究所教授であった藤谷氏の見解を明確にする必要がある<sup>27)</sup>。それは第1に、独立財源主義の原則に立脚し、税源委譲あるいは国費地方費負担区分の是正などを通じて地方財政の自主性の強化と地方財政の確立による地方自治の発展を支えるための地方財政調整制度を主張していること。第2に、交付金制度を、諸問題に対する諸対策中、同一地方団体内の都市と農村における地方税負担の過重を是正するための一つの応急的対策として規定しているということである。つまり、地方団体間における絶対的財政窮乏とその財政窮乏の格差の問題は税源委譲と国費地方費の負担区分の是正によって解決し、同一地方団体内の都市と農村における地方税負担の過重の問題は税制改革とともに応急的交付金制度によって解決するということである。このように交付金制度は、地方財政問題点に対する4つの対策中、応急の一つの対策に過ぎないという「応急的併用論」を主張していること。第3に、交付金の使途は藤谷説の当然のことで、農村の地方税負担の軽減ににおいているということである。

この永安氏と藤谷氏との論争過程は次のようである。まず藤谷氏が「地方財政調整交付金案に就いて」（経済時報4巻10号、昭和8年）の中で、「内務省案」をみて、「地方財政調整交付金案は、従来の地方財政救済策とは著しく異なる特質を持つといわねばならぬ。」<sup>28)</sup> といいながらも、ある点については批判したのに対し、永安氏が直ちに「地方財政調整交付金に就いて」（自治研究

27) 藤谷謙二「地方財政調整交付金案に就いて」経済時報4巻10号、昭和8年、39ページ。

28) 拙稿「地方財政調整制度の成立過程における論者の見解とその帰結」参照。

9巻2号, 昭和8年)の中で, この指摘に対して反論した。これに対し藤谷氏は「再び地方財政調整交付金制度について」(経済時報5巻9号, 昭和8年)の中で, 再び反論した。この藤谷氏の再反論に対し永安氏も「地方財政調整の本旨」(都市問題21巻3号, 昭和10年)の中で, 再び反論を続けた。

## 2. 交付金制度の限界性と「交付金併用論」への確立

藤谷氏が指摘した点は, 内務省の交付金制度案は単純に税源配分の不公平, 地方団体貧富の懸隔を問題とし, 是正に対する限界は問題とされていないということである。

つまり, 委任事務費は本来国費を持って支弁すべき負担を地方費に移し, それが地方財政に対する重圧となり, 地方税負担に存する地域的差等の重要因子となっている以上, それは明らかに不当なる地方税負担の懸隔であり, 負担の不均等, 不公平である。したがって, 地方税負担の不均衡とは国政的事務費に関連していえる所であり, 地方固有の施設, 経営に要する経費については不公平という問題は起こり得ないのである。もしこの部分の負担についても地域的差等を許されないとすれば, 地方自治団体存在の意義は大半没却されるといっても過言ではない<sup>29)</sup>と指摘している。要するに, 地方税負担の不均衡は国政的事務費に限って起こり, 固有事務には起こらないから, 地方税負担の地域的不均衡の是正を目的としている地方財政調整交付金制度を持っては不均衡是正に限界があるということになる。

このような藤谷氏の指摘について永安氏は次のように反論している。地方自治は単に国家制度の地方的設備たるに過ぎないという立場に立って, この指摘は従来の自治制度の末節に扱われた見解であるといいながら, 「自治事務は, 委任事務はもちろん固有事務も本来国家の事務であって, これを自治に委する行為は, 行政を地方の実情に適切ならしめんが為であって, 国民全体負担税力

29) 藤谷謙二「地方財政調整交付金案に就いて」41ページ。

に応じて負担すべきものを、地方に転嫁せんがためでは決してない。」<sup>30)</sup> つまり、地方自治団体の固有事務、委任事務すべてが元来国家事務であるから国民全体の担税力に応じて負担すべきである。したがって、地方財政調整交付金による解決の根拠がここにあり、不均衡は完全に是正されるということである。

このような永安氏の反論に対して、藤谷氏は、遺憾ながらこの点に承服しにくいものを見出すのであるといいながら、再び次のように反論している<sup>31)</sup>。

現代の地方制度は地方自治と称するも実は、自主的ものでなく、いわば官治的に止まっていること一面と、地方団体存立の目的はこの外に、国家権力の統制下においてではあるが、団体自身の自治的活動に存することも亦看過すべからざる一面である。この面の意味で、地方団体の行う事務は国より委任されるものと然らざるものによって委任事務、固有事務の二つに分かれる。また法令によって地方団体が執行の義務を負わしめられるか否かによって強制事務と任意事務とに分かち得る。ところが、強制事務は、これに関する経費も亦地方団体が必要の有無を判定する自由を有しない性質のものであるのに対して、任意事務に関する経費はその必要の有無を地方団体において判定し、任意にその支出を決定し得る所である。こうしてみれば、そこに地方団体の創意による施設、経営の余地は任意費の領域においてはじめてこれを見出し得るのである。これは地方団体存立の目的に試みて、重大なる意義あるものといわねばならぬ。

したがって、地方団体の事務、経費の内容をこのように重要に区別を認め得る以上は、これをすべて本来国家の事務であり、国民全体が担税力に応じて負担すべきものに属すると断定することはできない。つまり、その支出について必要の有無を認定する自由を有せざる経費、すなわち義務費に関する限りにおいては地域的な負担不均衡を排除すべきことはいうまでもない。しかし任意費においては、その必要の有無ないし程度について、個々の地方団体に自由なる判定の余暇が残されているのであるから、これによって生ずる負担の相違は当

30) 永安百治「地方財政調整交付金制度に就いて」自治研究 9 卷 2 号、昭和 8 年、44 ページ。

31) 藤谷謙二「再び地方財政調整交付金制度について」経済時報 5 卷 9 号、昭和 8 年、25-26 ページ。

然そのまま当該団体限りにおいて担うべきであって、この部分については負担の均衡化を考慮すべきではないと反論している。

要するに藤谷氏は、地方自治団体が事務の執行および経費の支出を自由でできる固有事務（費）および任意事務（費）があるからこそ地方自治の存在の意義があるとし、したがって、委任事務および強制事務においては地域間不均衡を是正すべきであるが、この任意事務においては地方自治団体の自由に任せ、これによって地域間負担の不均衡があっても、これは国家が関与することではないという地方自治の自主性、独立性を強調する立場である。だからこそ不均衡是正を目的としている交付金制度によってその限界があるということである。

この藤谷氏の再反論に対して永安氏も次のように再反論している。つまり、地方財政調整の対象として委任事務と固有事務費とを区別すべきであるとの説があるけれども、地方団体において処理する委任事務費その他の負担は、いずれも地方の公益に関するものであるから、法令の形式に扱われこれを区分を充てることが妥当を欠けている。また実際において区分は容易ではない。したがって、地方財政の調整は地方団体の各個につきその財政を総合的に観察して特異性に依拠して行うことが最も適切であり、またこれより他に対策はない<sup>32)</sup>と、委任事務と固有事務との区別の困難さを理由にして、交付金制度によって解決すべきであるということを通じて主張している。

この永安氏と藤谷氏との論争も結局は「交付金単一論」と「交付金併用論」との対立に帰着されるといえる。なぜなら、永安氏が固有事務も委任事務もすべての地方自治事務は国家事務であって、それから生ずる負担不均衡は地方財政調整交付金によってはじめて完全に解決されるという永安氏の一貫した中央集権的交付金単一論の当然の帰結である。

これに対し藤谷氏は、固有事務と任意事務を明確に区分した上で、固有事務は税源委譲によって固有事務を充実し、委任事務による地域間の負担不均衡は交付金制度によって是正するという見解である。つまり、交付金制度の限界性

32) 永安百治「地方財政の本旨」都市問題21巻3号、昭和10年、52ページ。

を明らかに指摘している。これは結局は、交付金制度を地方自治を発展させる一つの手段として併用して行うべきであるという意味であり、藤谷氏の一貫した交付金併用論の当然の帰結である。

結局この論争の現代的意義は、今日における地方自治の発展の要求と地方財政のグローバル化の傾向は常に地方自治の事務を拡大しているにもかかわらず、このような状況下においては永安氏の見解のような従来の「税源委譲なき交付金拡充」の方法の踏襲によっては、いま以上地方自治を発展させることができない。したがって、藤谷氏が主張しているように、固有事務と委任事務を明確に区別すると同時に固有事務を増やし、それに伴う国費地方費の負担区分の是正とともに税源委譲のもとで、交付金制度による地域間の調整を行うというように地方財政の自主性を高め、地方自治を発展させる方向に転換しなければならない。この点こそ、この論争における藤谷氏の優れた指摘の現代的意義であると言えよう。

### 3. 現代における「交付金併用論」の意義

「交付金併用論」の現代的意義を2つの面で挙げることができる。まず一つは、交付金制度それ自体が民主主義的でなければならないということはいうまでもないが、その上、さらにその交付金制度をとり囲んでいる諸環境が併せて民主主義的でなければならないということである。

つまり、交付金制度それ自体が民主主義的であっても、その交付金制度をとり囲んでいる中央・地方を通ずる行政、財政、租税体系が中央集権的であれば、その中での交付金制度は働かなくなるか、あるいは中央集権的に変質される。これは、1950年の平衡交付金がわずか4年で中央集権強化の嵐によって廃止されたことや、1954年成立当時の地方交付税と1992年現在の地方交付税とは比較できないほど中央集権的諸環境の中で、より中央集権的な制度として変質させられてしまったということによって明らかになった。

もう一つは、資本主義の経済法則においては、地域不均等発展は必然的であ

る<sup>33)</sup>。それは租税体系だけでは完全に是正できない。これを逆にいえば、交付金制度のみでは藤谷氏が指摘したようにその限界があるということである。要するに、交付金制度が租税体系と独立して機能するよりも、租税体系あるいは国・地方財政の体系の中で、その体系と調和することによってその真価はより発揮されるのである。

したがって、この制度の成立当時の代表的論者の中の汐見氏、藤谷氏の主張のように、基本的には民主主義的租税体系の確立あるいは地方分権的地方財政制度の確立の上に、資本主義に内在するその租税体系の欠陥を民主主義的地方財政調整制度が補完し、その調和の中でのみ交付金制度の真価が発揮するのである。要するに、税源委譲、国費地方費の負担区分の是正、補助金の整理などを通ずる民主主義的地方財政体系の中で、民主主義的地方財政調整制度は生まれ、さらに民主主義的制度として維持しつづけることができるのである。ここに現代における「交付金併用論」の重要な意義があると言えよう。

#### IV む す び に

##### ——民主主義的地方財政調整制度の確立への視点——

以上のように本稿では、永安氏と汐見氏、また永安氏と藤谷氏の論争を初めて検討し評価しながら、これら論争の現代的意義について論じた。これら論争における民主主義的地方財政調整制度確立への視点として今後反映させるべき点は次の4点にまとめられる。

まず第1は、使途の自由の問題である。交付金の使途は地方自治団体の自由に任せるのがあるべき姿である。しかし制度の成立当時には反映されなかったが、現行の地方交付税には名目上には反映しているけれども、実際的に交付金の財源において補助金との連動、地方債との連動、そして交付金の交付においても官僚の操作などによって名目だけのものになっている。交付金がまさに一

33) 拙稿「地方財政危機の原因としての地域不均等発展」経済論叢146巻2号、1990年、50-61参照。地域不均等発展は、資本主義経済法則の必然性に起因するという一面と、その上、官僚的中央集権によって助長されたという一面、この両面において地域不均等発展の過程を分析した。

般財源として機能しない限りは、交付金制度の存立の意味は喪失してしまうのである。

第2は、調整機構の設置の問題である。これは1950年平衡交付金のときに「地方財政調整委員会」という形で制度化されたが、1954年現行の地方交付税に改悪する際に廃止されて、現在に至っている。その理由は、いうまでもなく、この委員会が中央集権化を妨げる最大の障害であると思ったからであろう。これを逆にいえば、このような調整機構が地方分権化を確立するにあたって必要不可欠の存在であるということになる。つまり、地方交付税の中央集権化強化への促進の一つの大きな要因は、このような国と地方が対等な立場で協議できる調整機構、すなわち地方からの制御装置がないということにある。

第3は、国費地方費の負担区分の是正と補助金の整理の問題である。この点は今日においてもほとんど反映されていない。国費地方費の負担区分の是正および補助金の整理を伴わない交付金の拡充の結果は、今日のように交付金の激増という形で顕在しているのである。つまり、依存財源のみが激増することによって、地方財政における中央統制を強化する重要な一つの原因となっているのである。

したがって、国費地方費の負担区分の是正によって地方費で賄うものを増やし、それに伴う税源を地方に委譲することによって、国費としての補助金を大幅に整理しない限りは、地方財政は中央統制から脱皮することができない。

第4は、事務委譲と税源委譲による地方固有事務の確立と地方独立財源の拡充の問題である。この制度の成立当時から今日に至るまで一貫してきた「税源委譲なき交付金拡充」の結果は、今日のように交付金と補助金の激増という形で現れ、中央集権強化への最大の条件となっている。

したがって、地方財政の中央統制からの自由、そして今後の地方財政のグローバル化傾向に効率に対応するためには、地方に事務および権限を委譲し、それに伴い独立財源を委譲しなければ地方自治あるいは地方財政の発展は期待

できないのである。これは先の国費地方費の負担区分の是正と補助金の整理とともに、交付金制度があるべき交付金として機能するための必要不可欠な諸環境の最大の条件なのである。つまり、交付金制度は交付金制度それ自体が民主主義的でなければならないと同時に、その交付金制度をとり囲んでいる諸環境の是正が伴わなければまさにその真価が発揮できないのである。ここに「交付金併用論」の重要な意味がある。

端的にいえば、「事務委譲及び税源委譲なき交付金拡充」あるいは「国費地方費の負担区分の是正および補助金の整理なき交付金拡充」の結果は、今日のように、交付金のみが急増する結果となり、補助金の漸増とともに地方財政および地方自治体は一層中央集権的統制に従属してしまうようになるということである。汐見氏の「交付金によって将来にわたり国家が地方財政の統制に乗り出し、さらに交付金制度を拡張していく最初の段階である。」<sup>34)</sup> という痛快的指摘は、60年後の現在の地方財政の中央集権的状况を優れて予見したものとさえ思われる。

以上の4点はこの制度の成立当時に反映されなかっただけでなく、今日においてもほとんど反映されていない点である。このような民主主義的地方財政調整制度の確立への努力があったにもかかわらず、成立当時に制度化された中央集権的地方財政調整制度の仕組みが今日においてもその仕組みを維持することによって、中央集権的地方財政調整制度が維持されている。

これは結局、事務委譲および税源委譲、そして国費地方費の負担区分の是正および補助金の整理などとともに交付金制度を実施すべきであるという優れた指摘を無視し、交付金制度のみを拡充した結果であり、さらにその悪習を今も捨てず伝統として維持している結果でもあると言えよう。この仕組みを変えない限りは、今後も地方財政調整制度は地方財政の統制手段として機能するということは充分予想できる。

したがって地方財政あるいは交付金制度が中央統制から自由になるためには、

34) 汐見三郎「地方財政の改革」238ページ。



事務委譲および税源委譲、そして国費地方費の負担区分の是正および補助金の整理による地方財政自主性の強化のもとで、最少限の財政調整を行うことである。さらにその財政調整においても、国と地方自治団体が対等な立場で調整できる平衡交付金の地方財政調整委員会のような調整機構が必要である。これが現在の中央集権的地方財政制度の改革における中心課題として論議されている点である。この点は、60年前この制度の成立過程においてすでに論議され優れて指摘された点であることを認識し、今後中央集権的地方財政制度を根本的に改革する際には、これらの論争を原点にして当時に制度化されなかった見解を今日こそ受け入れてみるべきである。果して地方財政あるいは地方財政調整制度は民主主義的になるかどうか。その審判は同じく60年を待つ必要はない。

本稿の結論として、まだ反映されていないこれら論争に示されている優れた見解を、今日の中央集権的地方財政調整制度を根本的に立て直すための一つの手がかりとして反映すれば、民主主義的地方財政および民主主義的地方財政調整制度への転換は充分可能であり、この意味において、これら論争の現代的意義は極めて大きいと言えよう。(表2参照)

表2 論争に示された民主主義的地方財政調整制度確立への視点

論 点	成立当時の交付金	現行の交付金	あるべき交付金とその環境 (交付金併用論)
使途の自由	未 反 映	名目上反映 (実質的に補助金化への変質)	反 映
調整機構の設置	未 反 映	未 反 映 (反映されたものをむしろ廃止)	反 映
国費地方費の負担区分の是正及び補助金の整理	未 反 映	未 反 映	反 映
事務委譲及び税源委譲 (固有事務の拡充)	未 反 映	未 反 映	反 映
帰 結	中央集権的 地方財政調整制度	中央集権的 地方財政調整制度	民主主義的 地方財政調整制度

〈筆者作成〉